

# 公共选择视野中的政治参与

陈 粟

**摘 要:**本文尝试将公共选择理论中“经济人”假设和结构-功能主义理论中系统理论相结合,从逻辑上考察微观的平民选择政治参与行为的偏好对宏观政治系统稳定和演化的影响。政治参与中的个人同样具有“经济人”的性质,在纯粹利益动机下,个人在主观上没有主动向政治系统输入(政治)资源的愿望,而是无偿地消费政治系统提供的公共产品;政治系统则通过制度方式约束个体的政治行为的成本远远大于个人消极的选择成本。因此,在制度与个人之间形成了一对不对称的博弈。本文从以下几个方面对论题展开分析:(1)政治参与中的个体所具有的“经济人”特征;(2)“经济人”的微观行动与宏观制度间的不对称博弈;(3)政治活动中“经济人”的偏好选择所产生的宏观效应;(4)政治参与和政治系统发展间的关系。

**关键词:**政治参与;政治系统;经济人

**中图分类号:**D035.2

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-1569(2005)02-0045-05

近年来,在我国现代化进程中面对发展产生的贫富不均、两极分化、公正缺位等问题时,人们试图通过政治手段缓和社会矛盾、保持社会稳定的愿望,将政治参与与平等、稳定联系在一起。因此,政治参与的话题逐渐也就成为我国众多政治学、社会学学者关注的焦点之一。但是,在肯定政治参与的民主价值的同时,必须同时注意工具性地使用政治参与将会产生的副效应——扩大政治参与对政治系统稳定将产生扰动影响。在《难以抉择》一书中,亨廷顿对前现代化国家的政治现代化进程中,选择发展和平等之间的困境进行了极富启发性的经验论证;但是他将政治参与的价值性局限于少数发达国家,是对政治参与的性质所做的意识形态的论断。“参与并不仅仅是一种隐蔽的控制形式,与其说是限制不如说是增强了行政计划的能力。……一方面民主化必然消除经济过程无法控制的固有机制造成的可以避免的复杂性。……只有控制能力能够决定社会发展的水平。”<sup>①</sup>也就是说,政治参与的范围和程度受限于政治系统承受能力;政治参与是政治系统控制手段之一,或者说在控制能力较强的政治系统中能够为大众的参与提供必要的资源而保持自身的稳态。

本文试图在分析政治发展过程中贯彻“经济人”假设,将个人微观的政治行动和宏观的政治系统联系起来分析;将政治参与描述为政治系统的环境因子,微观上逻辑地考察个体行动对宏观政治系统成长的效应。

## 一、利益是平民参与政治的基本动机

马克思主义经典作家将政治视为经济的上层建筑,认为政治是经济活动的延伸,经济最终决定政治等上层建筑的形态。而行为主义政治学的代表人物戴维·伊斯顿对政治的经典定义则是“对价值的权威分配。”尽管两者对政治

作者简介:陈粟,厦门大学人文学院哲学系2003级博士生。

定义的范围不同,但是不管是追逐经济利益还是诉诸价值,最终和人的主观价值判断联系在一起、和人自身的利益动机联系在一起。而公共选理论则明确地将“利益动机”作为人类行为的基础。该理论认为,和经济活动一样,在政治活动中个体、政党或是集团都是为了获得自身最大的效益进行活动;并以此为出发点注重对政治行为进行“成本—收益”分析,采用演绎法以及数学模型来研究政治问题,从性质上具有独立不变的主体以及博弈规则从“科学”上来解释政治活动的结果。公共选择理论的个人主义方法论分析政治活动时,将所有的决策行为都基于个人决策之上,这有助于在政治系统的宏观表征和个人政治行为的微观偏好之间建立因果关系。

政治参与被宽泛地指任何人参与制定、通过或贯彻公共政策的行动<sup>②</sup>,学界迄今尚未有关于政治参与的严格一致的定义。一般认为,政治参与兼具有工具性、教育性、沟通性等多种功用,而对于政治参与的大部分经验研究则表明,就其特性而言,参与基本都是工具性的(不管是国家使用政治动员还是个人积极参与政治);即参与的目的是促进或捍卫参与者的利益,人们是否参与取决于对预期收益及成本的估计,取决于对自己实现目标的力量评价。即,在政治参与中平民同样具有“经济人”的性格,利益是平民参与政治的根本动机。“对个人而言,……自己会在社会—经济流动方面的努力……比集体政治行动更直接有效、更少风险和代价……通常只是在别无选择的时候,他才会涉入政治。”<sup>③</sup>也就是说,个人是否决定采取政治行动取决于行动的潜在获益、获益的概率、行动的成本和作为行动补充的私人获益等;只有在行动的收益大于行动的成本时,个人才会采取行动参与政治。而图洛克对革命行为的分析也表明:个人参与革命和实现公共财富是无关的——只取决于个人权衡在现制度下和打破制度之间的厉害得失。所以,可以用“经济人”的假设来解释政治参与中个体的行为。

## 二、平民的行动和制度设计间的博弈

在不同的制度设计中,存在相似的政治参与行为;以制度来划分政治参与类型和民主政治并没有直接的线性关系。公民整体的制度化参与是政治稳定的必要前提,但制度内的参与和政治系统平衡并不具有绝对的建设性关系。过度的制度外参与是系统崩溃的直接原因;但制度外的参与也可以为系统的演化开辟新的途径,具有积极意义。而平民的不参与可以认为是其对政治系统的漠视,也可以解释为对系统的认可,对于发展中国家而言,需要逐步释放平民的政治潜能,谨慎使用政治动员,避免爆发型参与。

### 1. 制度性参与

平民的制度化参与可以在消费现行制度的同时提高对制度本身的认同感,即对政治系统稳定的溢出效应为正。然而,个体的制度化参与获得正收益以及整体制度化参与的表现,并不等同于全体社会成员的制度化参与形成的总溢出效应为正。社会阶层间的分化,造成了个体参与能力的分化;在社会中处于优势的个体可以在“马太效应”之下,获得更有利的分配地位;拉大了阶层间的势差,成为社会不稳定的根源。政治系统必须将一部分资源应用于消除不稳定的因素,降低了社会整体福利水平,即政治参与的“中产阶级”模式往往导致两极分化、造成更大的不平等。此外,制度化参与的水平并不能真实地反映社会的民主进程。个体的制度化参与除了预期收益以外,还决定于政治系统为维持、监督制度化参与投入的成本。换言之,政治系统对个体制度外参与或不参与可能施行的“税收”惩罚;而国家或个别强势集团控制绝大部分的行动资源可以通过政治动员、营造社会舆论的手段,影响受众选择参与方式、投入成本的预期,从而可以在偏离制度均衡的状态下,仍表现出较高的制度化参与。因此,制度化参与的整体程度并不能反映平民真实的制度需求和变革动机。这可以解释在现代独裁型政权下,民众理想的政治参与状态以及接近完美的投票率和提案通过率,即在政治参与的“专制模式”下,向政治系统输入的支持是内生的,而不是来自系统环境(民众)的支持。

### 2. 制度外参与

过度的制度外参与是系统崩溃的直接原因,但制度外的参与同时也为系统的演化开辟新的途径。在制度化参与的预期成本大于收益,而扣除制度外的参与的风险及投入可以获得正收益时,个体将不再消费现行制度转而寻求制度外的途径。制度外参与降低个别交易的成本但增加了社会总的交易成本;非法的参与方式则直接否定现行制度的合法性,大大增加了国家维持政治系统稳定的成本,降低了社会福利总量。后者的情况比较极端,个体不能承受现状下自身福利的损失,而又无法负担制度化参与以及其他制度外参与的成本时,往往会选择违法的参与方式来表达自我的政治意愿。尽管个别的反抗行动往往无法对现行制度产生实质性的影响,选择非法参与可以有两个解释原因:一是要获得“个别的反抗行为不仅不可能导致个体福利的增量而且会加剧其社会地位的恶化”的信息;需要付出成

本。在行动以前反抗者未能获得此种信息的资源,如缺乏义务教育以及法制教育等资源。二是个别的反抗者通过违法参与的行动,是试图将对现行制度不满的私人信息转换成为公共信息,从而影响整个政治系统的稳定。当然,制度外参与仍有其积极影响:一方面,制度外参与和非正式规则如传统观念、文化习俗、潜在规则等紧密联系,作为平民表达政治意愿的一类方式存在,同样是稳定政治系统的必要政治资源;另一方面,不管是常规的制度外参与还是违法的非常规的政治参与,都为系统提供现行制度缺陷以及制度供应短缺的信息——现行的制度渠道不能将平民的需求输入政治系统中,或者因其成本大大高于个体的支付能力,平民无力将自己的需求输入系统中。系统回应制度外参与的挑战,必须保持自身信道通畅,出台政策或是采取行动做出适度的反馈输出,甚至适时调整、变革自身结构以及自身与系统环境的关系,进而推进系统演化,即冲突往往可以以系统涨落的形式成为演化的触发器。

### 3. 不参与

政治参与是民主政治发达程度的必要但非充分指标。事实表明:大范围的政治参与往往和政治动荡联系在一起,而高度的制度性参与如高投票率等并不能反映真实的参与水平(特别是在发达国家较低的政治参与一般被认为平民对政治现状的认可)。但发展中国家的情况则另当别论,政治发展是社会发展的组成部分、是经济发展的补充,政治参与往往被作为社会发展的必要手段。特别是在存在高度不稳定因素的社会中,政府通过提高政治参与的门槛和制度外参与行为的机会成本的手段,来控制参与的范围和程度。这时参与的投入和制度外参与的成本以及可能遭受的“税收”惩戒的机会成本超过参与的预期收入,个体将选择不参与或抵制参与。此时尽管政治系统表现为稳定状态,但是平民参与政治的能量被抑制;一旦政治参与的成本下降,如政治系统的控制能力降低、国家为实现某种政治目的放开参与,将导致过度参与而危及整个政治系统。因此,激进的政治改革中,国家投入政治资源导致个体参与的成本外部化,提高了平民政治参与的能力。与此相反,在短时间内系统难以大幅度提高自我维持的能力,过度的参与危及到了系统的存在,反而推迟政治改革则将相应提高维持政治系统稳定的成本;当成本超过系统自我维持的能力时,系统同样也无法继续生存。

## 三、政治参与中个体的偏好选择

在相同的制度设计中,考虑到“经济人”更倾向于干预政策执行的过程,并且在无法实现自身利益诉求的情况下,往往采用集体行动的方式向政治系统施压、示威。在后一种情况中,不同群体水平的集团,其行动逻辑不同,造成的社会后果也不尽相同。特别是在以金字塔结构为特征的社会中,大的社会集团往往是社会的弱势集团,缺少政治行动力;但是一旦社会个别不满的情绪扩散为整个下层集团的公共信息,将直接威胁到政治系统的生存,弱势集团将会演变为革命集团。

许多学者将政治参与的概念定义为普通平民影响政府决策的行为,将平民的政治行动和政治系统的政策产联系在一起。毋庸置疑,平民的政治行动作为系统的直接输入或是系统的环境存在,与系统的政策产出有着直接或是间接的关系。如前所述,政治参与为维持政治系统运行提供合法化、决策信息等资源。因此,也可以从公共政策的公共产品性质及其成本结构入手,分析平民的参与行为对系统的影响。政策的公共产品性质决定了其生产不可避免产生“搭便车”的行为,在没有补贴的情况下平民个人不可能自觉地承担向系统输入合法性和决策信息的义务,当然也就更不可能承担影响决策过程的全部成本。政策过程由决策、执行、监督反馈等环节组成,普通个人不可能负担获得政策决策阶段的信息所需成本;而试图影响政策执行的结果也是不经济的,对平民个人来说干预政策结果最具收益的环节在政策的执行阶段。与决策阶段相比,政策的执行直接涉及到当事人的自身利益,有助于个人方便地评判政策的价值。与政策执行结果相比,干预政策的执行不仅成本小而且可以选择的手段更丰富,即使平民可以推翻政策执行的结果,获得与损失相当的补偿,但其中所耗费的机会成本则是不可回收的。在执行过程中,个人可以选择与政策执行者建立私人关系包括行贿、拖延、威胁甚至暴力手段;也可以用这种私人关系来规避自己在政策执行过程遭受的损害,或者加大政策执行的个别成本,影响执行的结果。

平民依靠自身力量往往无法影响决策过程,所以政治参与更多的表现为集体的行动。首先,集体行动可以分摊行动所需的成本;其次,依靠集体行为可以增加成功的几率;再次,大范围的集体行动增加了系统“税收”的成本,降低了个体行动结果的风险。在社会阶层分化中,不同阶层占有的社会资源差异促使政治行动力产生分化,更重要的是不同阶层构成集团规模的差异造成的阶层间政治行动力的分化。对于小集团而言,集体成员的投入行为对政治行动的结果影响相当重要,他们所分享的利益和付出的代价较为对称,制度的供给可以接近有效率的水平。而大集团

中成员投入对结果产生的影响微小,而且难以避免搭便车的现象。为此,成员倾向于生产可能接近效益独占的产品,而选择人格化的手段。从集体行动的逻辑出发,构成社会大多数的阶层往往难以形成统一的政治行动。在这种情况下,少数占有大量社会资源的小集团可以有效地将自己的利益输入政治系统中,维护或扩大自身的垄断利益。大集团和小集团间的利益势差,不仅增加了系统自我维护的成本,而且当不满情绪由个别冲突的信息转化为公共信息时,系统也就失去了合法性基础。换言之,尽管大集团在政治稳定期缺乏行动政治的能力;但出现足够多的个别冲突后,个别不满的信息就可以转化为公共信息。在系统的强力不足的情况下,就不可避免出现爆发式的参与乃至革命。

## 四、对发展中国家的政治参与的启示

以上的分析从平民的角度阐释了政治参与的工具性作用。而从国家政治发展角度看,政治参与往往也被作为实现政治目标的手段,如实现革命性或民族性目标、创造合法性基础以巩固政权、施行政治教育提高个体政治认知等。政治参与的这种工具性特征以社会-经济发展水平的不同,表现为不同的形式。在一定的发展水平上政治参与才可能成为被视为一种民主价值,或者说政治参与的水平从长远来看确实是和社会-经济发展是正相关的。但是,在同一个国家的实践中政治参与的“技术统治模式”和“大众模式”往往被交替使用,即政治参与分别视为工具或是价值。许多发展中国家的政治发展经验也表明:政治参与和发展社会-经济发展两者不可偏废,实践操作中对参与和稳定必须并重。因此,有必要进而讨论如下几个问题:(1)如何认识政治参与和社会-经济发展、政治稳定的关系;(2)我们需要什么样一种制度化的参与;(3)政治系统要如何整合环境的扰动因子;(4)如何将政治参与限制在和政治系统所能承受的相应水平上。

### 1. 政治参与和社会-经济发展、政治稳定的关系

在后发展国家的现代化进程中如何实现社会-经济和政治稳定协调成为关注的焦点。由于政治参与往往是政治不稳定的直接诱因,所以,往往会将政治稳定和限制政治参与联系在一起。的确,政治参与直接影响了政治系统的稳定性,甚至威胁到政治系统自身的生存。但是,问题的关键是“是什么导致了参与?”在实践中片面地强调“经济因素”有犯“经济决定论”错误的危险。但从一个宏观的、长远的角度看,生产力确实是改造内外在世界形态的决定因素。换言之,社会-经济的发展具有的内在革命力量对现实社会具有否定性的影响,革命的生产力要求相对消极的政治系统对它做出积极的反映。这种要求可以表现为系统环境对政治系统的诉求,即政治参与的要求。所以,说通过片面限制政治参与实现的政治稳定政治是一种“反动”的稳定——是对具有革命性力量生产力的反动,平民通过积极介入政治实现自身利益是政治系统自身不完善的表现。政治系统与其用“稳定压倒一切”的教条限制政治参与的热情,不如在对参与的应激过程的反应中建立系统的学习机制。从我国的实践可以看到,解放平民的政治创造力,不仅没有造成政治动荡;而且为系统开辟了新的演化路径。联产承包责任制1978年底始于安徽省凤阳县小岗村,直到1980年9月才以中共中央名义通过《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》而在全国推广。1988年《村委会组织法(试行)》实施后,山西河曲县在村委会选举中创造了“两票制”。1998年四川步云乡成功的直选乡长并非是合法的。当然,这样的前提条件是环境刺激不能超过系统的负荷能力,或者说通过系统自觉的反应来引导参与,即制度化参与。

### 2. 制度化参与途径的局限性

建立制度化参与是政治发展的必要环节。在制度化参与下,政治系统可以通过制度化的手段疏导系统外的政治潜能,降低环境对系统的扰动;相应地,平民也可以获得合法表达切身利益的途径。但是,制度性参与的实际效果,一方面取决于政治系统本身的整合能力,或者说是国家的制度建设的完备性以及具有足够的经济资源来支持参与,缺乏足够的政治经济资源往往导致亨廷顿所说的“参与内爆”;另一方面取决于平民或是各个社会阶层不同的政治行动力。不同的社会阶层拥有不同的政治经济资源、具有不同的政治行动能力,平等的参与机会受制于各个的阶层的集团特征,往往使“平等”成为社会两极分化的借口。也即是亨廷顿所提到的在发展的初级阶段,开放政治参与往往使小部分具有参与能力的社会精英阶层获得更有利的政治经济地位、攫取更多的政治经济资源,造成更大的不平等。也就是说,制度化的参与需要同加强政治系统自身建设联系在一起,通过开放政治系统整合环境的扰动因子以及加强社会的流动性(特别是垂直方向的流动)将政治参与限制在和政治系统所能承受的相应水平上。

### 3. 通过开放政策的决策过程来降低政治参与的门槛



在转型期制度是稀缺的公共资源,政治系统承担了绝大部分制度供应的生产。但是,与一般的公共产品不同的是,制度产品的生产还有赖于对其本身的消费——只有被消费的制度,其本身才更具有生产性,确立制度的成本才更低。正式的制度内化为人们行为习惯能降低维持制度的成本。新制度不仅要反映社会进步需要,同时还要获得社会广大成员的认可,才能够降低政治系统维持制度和监督执行的成本,最大限度地获得制度创新的预期收益。此外,制度的传播也有赖于制度的消费,某种新制度从确立到被社会成员广泛认可、接受,不仅是权力关系的斗争过程,也是一个价值和认识的重新构建过程。这个过程的长短决定了维持新制度所需的成本,而成本不能超过系统的支付能力。这有赖于公众对政策的认识过程和认识程度,只有降低公众获取制度信息的成本,才能加速制度的认知和展开,相对缩短政治变迁的进程,即强化平民对政治系统输出的认同感,可以将系统外的政治资源转化为系统资源。具体而言,政策的制定、执行和监督反馈是制度产品生产的一般过程,“经济人”倾向于干预政策的执行而不愿意涉足政策的制定和监督反馈环节,只有在政治系统通过最大限度的降低这两个环节的参与成本时,平民才愿意向系统输入自己的意愿,如政策前期的民意调查、宣传和公布政策后期便利的监督途径、有效的反馈措施等等。

#### 4.保持政治参与和系统负荷相一致的水平

当然,不可能存在被一致认可的制度形式,系统也不可能完全满足平民即时对政治经济要求;系统所要重视的不是是否存在非法的政治参与,而要控制各种参与的几率和群体水平。换言之,系统必须为不满现状的人提供改变其社会处境的流动机会,使其不会一味地诉诸政治手段。水平流动——迁居,为社会底层的人们提供了改善福利和提高地位的机会,同时也要求系统要打破以地域分配政治经济资源的方式,实现全体的“国民待遇”。和水平流动相比较,垂直流动——通过平民自身的努力来提升其社会-经济地位,对减小政治参与的几率和规模则更为有效。这同样涉及到资源的分配方式问题,特别是教育资源的分配。作为提升个人社会-经济地位的必要资源,不公正的教育资源分配阻碍了垂直流动的途径。在无法承担水平流动的成本并且也没有垂直提升自我机会的时候,被社会遗忘的、失去希望的那部分人将是社会中最绝望的反抗力量。

注释:

①[德]哈贝马斯:《合法化危机》,上海人民出版社2000年版,第180-181页。

②《布莱克维尔政治学百科全书》第563-564页。

③[美]塞缪尔·亨廷顿·琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,北京:华夏出版社,1989年版,第120页。

参考文献:

[德]哈贝马斯:《合法化危机》,上海人民出版社2000年版。

[美]帕特里克·J·孔奇:《政治参与概念如何形成定义》,王胜明、范云萍(译)。

[美]塞缪尔·亨廷顿·琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,北京:华夏出版社,1989年版。

[日]蒲岛郁夫:《政治参与》,北京:经济日报出版社,1989年版。

[日]小林良彰:《公共选择》,北京:经济日报出版社,1989年版。

蔡定剑:《公民素质与选举改革调查》,《战略与管理》2003年第2期第35-56页。

陈振明:《政治学》,北京:中国社会科学出版社,1999年版。

陈振明:《政治与经济的整合研究——公共选择理论的方法论及其启示》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2003年第2期第30-39页。

康晓光:《未来3-5年中国大陆政治稳定性分析》,《战略与管理》,2002年第3期第1-15页。

李元书(编):《政治发展导论》,北京:商务印书馆,2001年版。

梁波:《当代中国公民政治参与的制约因素》,《求实》第2002年第5期第47-49页。

吕亚力:《政治学方法论》,台北:三民书局,1995年版。

汪丁丁:《再论制度创新的一般过程》,盛洪[编]《现代制度经济学》(下卷),北京大学出版社2003年版,第219-227页。

王绍光、胡鞍钢、周建明:《第二代改革战略:积极推进国家制度建设》,《战略与管理》2003年第2期第90-95页。

张曙光:《论制度均衡和制度变革》,盛洪[编]《现代制度经济学》(下卷),北京大学出版社2003年版,第243-252页。